

O TRATADO DE MAASTRICHT E A CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA

Jorge Miranda^(*)

I — A entrada de Portugal nas Comunidades. II — O Tratado de Maastricht. III — A revisão da Constituição portuguesa. IV — As consequências da revisão.

1. Portugal esteve afastado das sedes fundamentais da construção europeia até 1974 por causa do regime político autoritário (por causa da natureza deste regime e por causa da sua preferência — menos nítida, porém, com Marcello Caetano — por uma integração “ultramarina”). Pertencia, é certo, à OCDE e à Associação Europeia de Comércio Livre e obteve um acordo comercial com a CEE, mas não podia participar nem no Conselho da Europa, nem nas Comunidades Europeias.

Após a revolução de 25 de abril, embora se tenha esboçado de imediato uma aproximação tanto a uma como às outras instituições, as dificuldades sociais e económicas surgidas e a luta pelo poder também logo desencadeada desviaram a atenção dos cidadãos e dos sucessivos governos provisórios para problemas bem diversos¹.

Todavia, precisamente essas dificuldades e o risco muito forte em 1975 de instauração de um novo sistema ditatorial (fosse militar ou leninista) terão reforçado ainda mais o sentimento por parte das correntes de opinião identificadas com as democracias pluralistas de tipo ocidental da necessidade de inserção *de pleno* nos processos políticos e económicos europeus. A entrada nas Comunidades justificar-se-ia não só por razões económicas e sociais mas sobretudo por razões políticas: ela seria uma garantia acrescida contra qualquer retorno antidemocrático.

A aprovação da Constituição em 2 de abril de 1976 pôs fim às incertezas acerca do destino do país e permitiu que alguns meses depois se pedisse a adesão ao

(*) Constitucionalista português. Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Conselho da Europa e às Comunidades. Em 1978 Portugal ingressaria no primeiro (ao mesmo tempo que ratificava a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e que aceitava a jurisdição da Comissão e a do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem). Em 1986 tornar-se-ia membro das Comunidades.

2. O texto originário da Constituição não fazia nenhuma referência à Europa e às Comunidades.

Produto de um compromisso complexo (apesar de o seu princípio primordial ser, inequivocamente, a democracia representativa fundada nos direitos e liberdades fundamentais) e feita logo a seguir ao termo do “ciclo do império”, é marcada por preocupação (*maxime* no art. 7º) de “independência nacional”, ao mesmo tempo que preconiza a dissolução dos blocos político-militares e que enfatiza a cooperação com os países de língua portuguesa.

Por isso e, ainda mais, em face de determinadas normas da organização económica (entendida como possuindo carácter colectivista), não faltaram vozes a sustentar a incompatibilidade entre a Constituição e o Tratado de Roma (se bem que, em certos casos, ela fosse invocada para, em nome da Constituição, se impugnar a adesão às Comunidades e, outras vezes, se tratasse de, em nome dessa adesão, se pôr em causa a nova ordem constitucional).

Nunca foi esse, porém, o meu pensamento². Por um lado, sempre separei forma e conteúdo nos preceitos constitucionais e sempre vi a Constituição económica como de uma economia pluralista ou mista; por outro lado, o Tratado de Roma não devia ser lido como puro texto liberal ao século XIX, esquecendo-se, por exemplo, a política agrícola e a política regional nele prevista ou por ele propiciada. Quanto à “independência nacional” ela não devia identificar-se com “soberania” numa acepção jurídico-formal; devia, antes, ser tomada como capacidade de prossecução de interesses nacionais, o que não excluía formas de integração internacional, observados indispensáveis requisitos de igualdade.

3. A primeira revisão constitucional, efectuada em 1982, eliminou todas as normas que poderiam, eventualmente, suscitar obstáculos à integração e, sobretudo, aditou ao art. 8º (concernente ao Direito Internacional) um número, 3, dizendo: “As normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre expressamente estabelecido nos respectivos tratados constitutivos.”

Ainda que extensivo ao Direito criado por quaisquer organizações internacionais que satisfaçam as suas exigências (como, em certos termos, a ONU e algumas das organizações especializadas da sua “família”), este novo preceito foi pensado em função da CEE e é em relação à CEE que faz inteiro sentido a sua aplicação. Através dele se declara a vigência automática na ordem portuguesa do Direito comunitário, sem interposição ou transformação legislativa e (ao contrário do que sucede com os tratados) sem necessidade de ratificação, aprovação ou aceitação por parte dos órgãos do Estado portugueses.

4. A segunda revisão constitucional, ocorrida em 1989 (portanto já depois de consumada a adesão de Portugal às Comunidades), foi muito mais longe.

Em primeiro lugar, retirou o advérbio *expressamente* constante do art. 8º, n. 3, com o fito de abrir caminho à aplicabilidade directa das directivas, e não só dos regulamentos comunitários.

Em segundo lugar, aditou ao art. 7º um número, o 5, pelo qual Portugal se empenha “no reforço da identidade europeia e no fortalecimento da acção dos Estados europeus a favor da paz, do progresso económico e da justiça nas relações entre os povos”.

Em terceiro lugar, a revisão constitucionalizou o Parlamento Europeu, a assembleia representativa electiva das Comunidades; ele passou a ser previsto no âmbito de duas normas sobre matérias eleitorais, o art. 136º, alínea *b*, e o artigo 139º, n. 3, alínea *c*. Terá sido a primeira vez que um órgão próprio de uma organização internacional adquiriu relevância no interior de uma Constituição estadual.

Também se aditou ao art. 15º um n. 4, dizendo: “A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.” Ele, porém, não se circunscreve à integração europeia; pode beneficiar os cidadãos de quaisquer países, sejam cidadãos de países da CEE, sejam, por exemplo, cidadãos de países de língua portuguesa que não estejam abrangidos pelos estatutos previstos no n. 3 ou quando estes não existam.

5. A assinatura em 7 de fevereiro de 1992, em Maastricht, de um tratado instituindo uma “União Europeia” conduziria a uma terceira revisão da Constituição de 1976, tendo em conta a desconformidade de algumas das suas cláusulas com normas constitucionais.

Viria a ser uma revisão paralela à operada noutros países comunitários (com relevo para a França e para a Alemanha) e, diferentemente das anteriores, só afectando muito poucos artigos (conquanto não pouco importantes).

II

6. Os pontos fulcrais do Tratado de Maastricht³ são os seguintes:

a) A criação de uma “União Europeia” — de uma União que se pretende uma entidade globalizante das relações entre os Estados e os povos das Comunidades, embora se diga nestas fundada e respeitadora do “princípio de subsidiariedade”.

Nesta linha, o Tratado, muito para além do Acto Único Europeu, ocupa-se — em fórmulas que, por vezes, parecem mais próprias de uma Constituição — não só de matérias económicas mas também de domínios tão diversos e tão vastos como a política social, a educação, a cultura, a saúde pública, a defesa do consumidor, as redes transeuropeias de transportes, as telecomunicações e a energia, a investigação científica e tecnológica, o ambiente e a cooperação para o desenvolvimento.

b) A instituição de uma “cidadania da União”, conexas com a atribuição pelo Tratado de um conjunto de direitos, entre os quais o de livre circulação e permanência nos territórios dos Estados membros, o de eleger e de ser eleito nas eleições locais e nas eleições para o Parlamento Europeu no território do Estado membro da sua residência, o de protecção diplomática em terceiros Estados e o de petição perante o Parlamento (mas admitindo-se derrogações quanto à capacidade eleitoral “sempre que problemas específicos de um Estado membro o justifiquem”).

c) A atribuição ao Conselho — nuns casos tendo de deliberar por unanimidade, noutros por maioria qualificada — do poder de exigir vistos de entrada no Estado membro a cidadãos de terceiros países.

d) A consideração como questões de “interesse comum”, nos domínios da justiça e dos assuntos internos, da política de asilo, da passagem e do controlo das fronteiras externas dos Estados membros, da política de imigração em relação a cidadãos de terceiros países, a cooperação judiciária civil e penal e a cooperação policial quanto a certos tipos de crimes, podendo a execução de acções comuns ser decidida, em certos casos, por maioria qualificada.

e) A fixação de concretas políticas financeiras e a supervisão multilateral da sua execução pelos Estados membros.

f) A adopção, antes do fim do século, de uma moeda única.

g) A afirmação de uma “identidade” na cena internacional, através da execução de uma política externa e de segurança comum, com a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum.

h) As reformas institucionais previstas, a curto e a médio prazo, como a regulamentação uniforme da eleição do Parlamento Europeu, o reforço de alguns poderes deste órgão, a criação de um *Ombudsman* ou Provedor de Justiça europeu e a de um Comité (consultivo) das Regiões.

i) Novas disposições sobre o processo de formação dos actos comunitários e o aumento significativo de casos em que o Conselho — órgão representativo dos governos dos Estados — pode deliberar por maioria qualificada, e não por unanimidade.

j) O estímulo aos partidos políticos a nível europeu.

l) Como limite aos poderes da Comunidade, a proclamação de um princípio de “subsidiariedade”, segundo o qual nos domínios que não sejam das suas atribuições exclusivas, ela apenas intervém na medida em que os objectivos da acção tida em vista não possam ser suficientemente ou melhor alcançados pelos Estados.

7. O que seja a “União Europeia” desenhada em Maastricht não se apresenta muito claro. Não é (ou não é ainda) uma federação (mesmo se no preâmbulo do Tratado se fala, imitando a Constituição dos Estados Unidos, numa “união mais

estreita’’). Tão-pouco se reduz a organização internacional no sentido até agora conhecido e parece estar para além da mera confederação (pelo menos, na feição clássica).

É, porventura, uma figura *sui generis* — mas ainda de Direito Internacional, não de Direito Interno (porque não é um Estado que vai surgir).

De igual sorte, a “cidadania da União” dir-se-ia recortar-se como algo de sobreposto à cidadania correspondente a cada Estado e com um estatuto definido a partir do Tratado. E isso importaria mais do que o conteúdo de direitos — uns a exercer no interior dos Estados, outros a exercer perante órgãos comunitários — ainda pouco denso em que se traduz.

Daí que se tenha posto, e continua a pôr, o problema da subsistência do conceito de soberania, mesmo entendido de forma ampla e nada rígida, em face dos novos passos qualitativos dados ou prenunciados por Maastricht. Daí que seja inteiramente legítimo perguntar, e se tenha perguntado — em França, em Portugal e noutros países comunitários — se as alterações da Constituição para permitir a ratificação do tratado se situam ainda no domínio do poder de revisão ou se não envolvem já exercício de um verdadeiro poder constituinte⁴. Daí que, em contrapartida, também já tenha sido sugerido que o tratado representaria uma primeira manifestação de um poder constituinte europeu⁵.

8. Não seria honesto ignorar ou escamotear problemas jurídicos e políticos como estes.

Contudo, tão-pouco seria correcto ignorar: as indefinições e ambiguidades que perpassam no texto do tratado; as posições não coincidentes de alguns dos signatários (uns claramente apostando no federalismo, outros dizendo-se antifederalistas, uns preocupados e outros não com a burocracia de Bruxelas, uns dispostos a avançar o mais depressa possível e outros o mais lentamente possível), as resistências de largas camadas da opinião pública (como mostram os resultados dos referendos dinamarques e francêses e sondagens em quase todos os outros países); as “derrogações” ou cláusulas de excepção admitidas em favor da Grã-Bretanha e, em Edimburgo, em favor da Dinamarca; enfim, as perspectivas de alargamento a médio e a longo prazo a alguns Estados da Europa Setentrional e da Europa Central.

Justificam-se, por isso, alguma prudência e alguma contenção a respeito das implicações imediatas de Maastricht.

Ao contrário do que há cerca de um ano parecia, não está traçado um caminho único e irreversível. São diversos os modos e os ritmos possíveis de consecução das metas aí estabelecidas e, mesmo no tocante às formas de inserção dos Estados na União, abre-se uma relativa margem de flexibilidade (ponto é que os Estados, principalmente aqueles que têm vertentes específicas de política externa como Portugal, a saibam aproveitar).

Sendo correcto este prisma, torna-se plausível encarar as modificações constitucionais levadas a cabo em vários países europeus por causa de Maastricht —

na Irlanda, na França, na Espanha, em Portugal — como enquadráveis ainda, embora no limite, no âmbito de um poder de revisão.

De resto, acrescente-se, o consenso quanto à necessidade de se fazerem alterações constitucionais *antes da* ratificação do Tratado envolve o reconhecimento do primado das Constituições. Se o Tratado valesse (ou valesse desde logo) como base de um novo e superior Direito, ele vincularia os Estados e entraria em vigor independentemente disso e, depois, seriam as normas constitucionais desconformes que seriam tidas por ineficazes ou revogadas; ora, não foi isso que se verificou.

9. Entre nós, quais os preceitos constitucionais que haviam de ser modificados para efeito de ratificação?

Conforme dissemos em debates públicos, em artigos na imprensa e em audiência perante a comissão eventual de revisão da Assembléia da República, eram os arts. 7º, 15º, 105º, 164º e 229º:

— o art. 7º, visto que o n. 5, introduzido em 1989, como se viu, se apresentava de alcance demasiado genérico para cobrir as exigências específicas de Maastricht;

— o art. 15º, porque a relevância constitucional adquirida pelo Parlamento Europeu obrigava à consagração da correspondente capacidade eleitoral dos estrangeiros;

— o art. 105º, em virtude do exclusivo da emissão de moeda que atribuía ao Banco de Portugal;

— o art. 164º, para se contemplar a competência comunitária da Assembleia da República (até agora só constante de lei);

— o art. 229º, para, por seu turno, se prever a participação das regiões autónomas na definição e na execução de políticas comunitárias, homóloga da participação na negociação de tratados internacionais que directamente a elas digam respeito (alínea *s*) do n. 1.

Poderia ainda haver vantagem, mas não necessidade, de rever outros preceitos como o art. 108º (sobre elaboração do orçamento), o art. 122º (sobre a publicação no *Diário da República* de normas comunitárias) e o art. 200º (sobre competência política do governo).

10. Em contrapartida, deveria afirmar-se — como afirmámos e reiteramos — a desnecessidade e a total impossibilidade de modificar dois artigos, o 15º, n. 3 e o 33º, por estes consagrarem princípios básicos e interesses vitais irredutíveis do Estado português.

Como se sabe, o art. 15º, n. 3, em consonância com o art. 7º, n. 4 (que alude aos “laços especiais de amizade e cooperação” de Portugal com os países de língua portuguesa), admite ou consagra, em certos termos, estatutos particulares para os cidadãos brasileiros e dos países africanos de língua portuguesa residentes em Portugal. E esses estatutos não são inconciliáveis com a “cidadania euro-

peia'' agora emergente; não há exclusão recíproca; tem de haver correlação que, aliás, traduz as duas vertentes identificadoras da projecção internacional do nosso País — o mundo de língua portuguesa e a Europa.

Certamente, foi só por isso que o governo não fez, a este propósito, qualquer declaração interpretativa ou reserva aquando da assinatura do Tratado.

Quanto ao art. 33º, refere-se à extradição, à expulsão e ao direito de asilo e Maastricht aponta, como se viu, para algumas limitações de soberania no domínio da política de imigração e de asilo relativamente a cidadãos de terceiros países. Contudo, em si mesmo, o art. 33º é um preceito substantivo, definidor de direitos, e não de competências ou de intervenções de órgãos do Estado.

Obviamente, nenhuma restrição pode afectar o conteúdo essencial dos direitos, liberdades e garantias (art. 18º, n. 3, da Constituição); e, de resto, o Tratado — num dos seus momentos mais positivos — acolhe a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e as tradições constitucionais dos Estados membros como princípios gerais de Direito comunitário.

Alguns episódios recentes — sobretudo, a retenção de pessoas em aeroportos em condições desrespeitadoras da sua dignidade — e a iminente publicação de legislação sobre entrada e permanência de estrangeiros, concebida à imagem de uma Europa-fortaleza, fazem temer, contudo, pela observância, na prática, dos princípios constitucionais.

III

11. Cinco meses após a assinatura do Tratado de Maastricht, foi desencadeado um processo de revisão constitucional ao abrigo do artigo 282º, n. 4, da Lei Fundamental (por ainda não terem decorrido cinco anos sobre a anterior lei de revisão, de 1989): a Assembleia da República por quatro quintos dos deputados em efectividade de funções assumiu poderes de revisão⁶.

Logo depois foram apresentados seis projectos de revisão: por deputados do Partido Social-Democrata, do Partido Socialista, do Partido Comunista Português, do Centro Democrático Social e do Partido de Solidariedade Nacional e pelo deputado independente Mário Tomé⁷.

Também quase de seguida foi criada — à semelhança do que ocorrera com as duas anteriores revisões constitucionais — uma comissão eventual para o estudo das alterações propostas e para a preparação de um texto de síntese susceptível de obter a maioria de dois terços dos deputados em efectividade de funções exigida para a aprovação pelo Plenário (art. 286º, n. 1, da Constituição).

12. Comparando os projectos de revisão, ressaltavam à vista desarmada algumas contraposições.

A primeira tinha que ver com a eventual sujeição do tratado a referendo, sabido que o art. 118º da Constituição (surgido na revisão de 1989) não admite re-

ferendo a respeito de alterações à Constituição, nem a respeito de tratados constitutivos de organizações internacionais. Enquanto que os projectos dos deputados sociais-democratas e dos deputados socialistas não consideravam tais hipóteses, os outros quatro admitiam-na, fosse por meio de uma norma constitucional transitória de derrogação (os projectos do Deputado Mário Tomé, dos deputados comunistas e do deputado do Partido de Salvação Nacional), fosse a título de cláusula geral, em termos imperativos (o projeto dos deputados do Centro Democrático Social).

Uma segunda contraposição dava-se entre os projectos do Deputado Mário Tomé, do Partido Comunista e, até certo ponto, do Partido de Solidariedade Nacional, que se circunscreviam à norma sobre o referendo (aparentemente deixando para ulterior processo de revisão as modificações ligadas a Maastricht), e os outros três textos, os quais, diversamente, preconizavam certas alterações já da Constituição.

Os projectos dos deputados do Partido Social-Democrata e do Partido Socialista e dos deputados do Centro Democrático separavam-se também pelo seu alcance ou âmbito de matérias. Aqueles eram minimalistas, pois só tocavam nos pontos directamente relacionados com Maastricht. O do Centro Democrático Social, ao invés, apesar de não tratar do sistema monetário, estendia-se a outras matérias, como a definição do Português como língua oficial da República e a criação de uma câmara das regiões.

Uma quarta e última contraposição verificava-se entre os projectos dos deputados do Partido Social-Democrata, de um lado, e os dos deputados do Partido Socialista e do Centro Democrático Social, de outro lado. Estes dois cuidavam dos poderes do Parlamento e os órgãos das regiões autónomas referentes aos actos comunitários; não o dos deputados do Partido Social-Democrata, que não pretendiam ir além das normas de fundo da Constituição.

13. Começados ainda antes das férias parlamentares, os trabalhos de revisão somente avançaram a partir do seu termo e já na nova sessão legislativa.

A comissão eventual efectuou quinze reuniões de setembro a novembro. Como nota interessante assinala-se que, pela primeira vez em processos de revisão constitucional, a comissão solicitou a colaboração de especialistas para se pronunciarem sobre as questões jurídicas (ou jurídico-políticas) suscitadas pelo confronto entre a Constituição e o Tratado e sobre as soluções para eles advogadas pelos partidos⁸.

Entretanto, à margem da comissão houve conversações entre os dirigentes dos dois principais partidos e deles saíria um acordo que, depois, a comissão e o Plenário viriam a formalizar. Foi um método análogo ao de 1989 e, em parte, ao de 1982, criticável por desvalorizar a sede parlamentar de decisão. Compreende-se a indispensabilidade de consenso entre os partidos de que dependia a obtenção dos dois terços constitucionais, mas ele devia ter sido realizado dentro, e não fora da Assembléia.

Finalmente, em 17 de novembro de 1992, o Parlamento votou as alterações⁹ e elas seriam reunidas na Lei Constitucional n. 1/VI, de 25 de novembro. Em 10 de dezembro, seria votada a aprovação do Tratado de Maastricht (sempre com base nos dois maiores partidos) e, após ratificação pelo Presidente da República, o seu texto seria publicado no jornal oficial em 30 de dezembro.

14. Não se realizou, pois, referendo — nem sobre as alterações à Constituição, nem sobre o próprio Tratado — apesar de um largo movimento de opinião favorável, em que entravam tanto adversários como partidários de Maastricht e a que, de certo modo, aderiu o próprio Presidente da República, Mário Soares.

E também nós defendemos publicamente a realização de um referendo com uma finalidade principal: para provocar uma difusão e uma intensificação do debate acerca do Tratado e, em geral, acerca da integração europeia de Portugal. Através deste debate se clarificariam as grandes questões e as opções possíveis do país; se reforçaria e dinamizaria a vida democrática (nos últimos anos, por causas várias, caída em evidente monotonia, “cinzentismo” e falta de alternativas) e, ao fim e ao resto, se poderia conseguir um maior sentido de participação e até de legitimação da integração.

Ao contrário do que alguns contrabateram, o referendo não se justifica somente quando ocorra uma forte divisão nos representantes do povo e na opinião pública. Justifica-se, simplesmente — para aqueles que o aceitam em tese — em nome do princípio democrático, quando a gravidade dos problemas em presença — como era o caso — recomende ou imponha um procedimento o mais abrangente e transparente possível.

Por certo, para haver referendo teria de se fazer uma prévia modificação do art. 118°. Porém, como tivemos ocasião de salientar, uma vez que sempre teria de haver revisão por causa de Maastricht, bem poderia a Assembleia da República, primeiro, rever o art. 118° e, seguidamente, assumir de novo poderes de revisão já como a virtualidade de referendo. Se bem que fosse um caminho algo complexo, não seria insusceptível de ser abreviado se nele as forças políticas estivessem realmente empenhadas¹⁰.

IV

15. Passando agora a aludir ao conteúdo da Lei Constitucional n. 1/V, o primeiro artigo da Constituição alterada foi o art. 7°, em que se aditou um n. 6 deste teor: “Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização do princípio da coesão económica e social, convencionar o exercício em comum dos poderes necessários à construção da união europeia.”

Constitucionaliza-se aqui (tal como na nova alínea f) do art. 166° e na nova alínea i do art. 200° o processo de *união*, ao passo que no art. 15°, n. 5 é a própria *União*, como instituição dele emergente e, ao mesmo tempo, dele propulsionada, que obtém assento constitucional.

A norma situa-se no âmbito das relações internacionais do Estado, não se tendo autonomizado (como em França ou na Alemanha) um preceito sobre a União Europeia. Nem substitui o n. 5, o qual subsiste¹¹. E isto significa que Portugal não só continua a tomar a política europeia como um aspecto da sua política externa como ainda não a confina à Comunidade e à União Europeia.

A fórmula “convencionar” implica que apenas por tratado (ou, porventura, por acordo em forma simplificada), e não por qualquer decisão de órgãos comunitários, é que se pode estabelecer o “exercício em comum” de poderes. E esta referência a “exercício” parece apontar para uma ideia de delegação, e não de transparência ou de renúncia.

Além disso, conquanto sob a forma de cláusulas gerais com conceitos indeterminados, prescrevem-se três elementos: a) o requisito de reciprocidade relativamente ao “exercício ao comum dos poderes” — quer dizer, de igualdade em face dos demais Estados envolvidos no processo¹²; b) a exigência de respeito pelo princípio da subsidiariedade como limite material a esse exercício em comum (paralelamente ao que foi afirmado em Maastricht); c) o objectivo programático da coesão económica e social.

Um conflito bem provável de interpretações pode, entretanto, conjecturar-se a respeito desse princípio de subsidiariedade entre o nosso Tribunal Constitucional — guardião das normas constitucionais portuguesas, entre as quais, portanto, o art. 7º, n. 6 — e o Tribunal de Justiça das Comunidades — guardião do Direito Comunitário e constantemente voltado para uma visão “federalista” ou até “centralizadora”. Como será ele resolvido? — eis a pergunta que em Portugal e nos demais países se tem enunciado, com alguma inquietação.

16. Ao art. 15º aditou-se um n. 5, dizendo: “A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos de Estados membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos deputados ao Parlamento europeu.”

Por um lado, é prudente remeter para a lei e exigir reciprocidade. Por outro lado, afigura-se excessivo admitir capacidade eleitoral passiva, admitir que cidadãos não portugueses representem o povo português no Parlamento europeu, até porque o Tratado de Maastricht autoriza, como se sabe, interrogações neste domínio (assim como é excessivo e incorrecto falar doravante em “cidadãos europeus”, a par de “estrangeiros” e “apátridas” na epígrafe).

Cotejando com o n. 4 (em que se explicita “capacidade eleitoral activa e passiva”), avulta a diferença de âmbito há pouco acenada; distinguem-se, e bem, as eleições para as autarquias locais e as eleições para o Parlamento europeu, eleições com índole e regras diferentes.

Cotejando, porém, com o n. 3 — o qual, recorde-se, concede aos cidadãos dos países de língua portuguesa, também mediante reciprocidade e convenção interna-

cional, direitos políticos — poderia levantar-se alguma dificuldade de compatibilização. *Prima facie* dir-se-ia que o n. 4 exclui o n. 3. Já não numa interpretação sistemática: o princípio fundamental das relações especiais com países de língua portuguesa não se compadeceria com tal limitação de direitos dos seus cidadãos (muito menos quando é certo que os brasileiros — únicos que até este momento beneficiam de estatuto de igualdade — têm votado nas eleições para o Parlamento europeu) e o art. 15º, n. 3 só os afasta do acesso aos órgãos de soberania e das regiões autónomas. Quando muito, poderá ser-lhes negada capacidade passiva, mas nunca capacidade eleitoral activa.

Não esquecemos que o art. 137º do Tratado de Roma declara o Parlamento europeu composto por representantes dos povos dos Estados reunidos na Comunidade. Mas, evidentemente, entendido à letra, tão-pouco se permitiria sequer a participação eleitoral em territórios de Estados diferentes daqueles a que pertencem os cidadãos: representantes do povo português só deveriam ser cidadãos portugueses. Por conseguinte, como Maastricht acarreta um alargamento (ou desvio) em favor de espanhóis ou alemães, mal se compreenderia que alargamento (ou desvio) homólogo se não faça, à luz da Constituição, em favor de cidadãos brasileiros ou angolanos.

17. O art. 105º tem, doravante, a seguinte redacção: “O Banco de Portugal, como banco central nacional, colabora na definição e execução das políticas monetária e financeira e emite moeda, nos termos da lei.”

Mantém-se a garantia institucional do Banco de Portugal na sua qualidade de banco central e salvaguarda-se o seu poder de emitir moeda, embora não mais em regime de necessária exclusividade. E há-de ser a lei (mais uma vez), a lei portuguesa e não um tratado ou um acto comunitário, a conformar no futuro esse regime, mesmo tendo em conta o desiderato de moeda única europeia.

Parece ser esta uma redacção bastante feliz.

18. Duas novas alíneas do art. 166º e do art. 200º — respectivamente as alíneas *f* e *i* — versam sobre o relacionamento da Assembleia da República e do governo no concernente à política comunitária. E é, sem sombra de dúvida, neste momento que a revisão constitucional mais flagrantemente claudica.

Compete à Assembleia da República “relativamente a outros órgãos” “acompanhar e apreciar, nos termos da lei, a participação de Portugal no processo de construção da união europeia” (art. 166º, alínea *f*). Compete ao governo “no exercício de funções políticas”, “apresentar, em tempo útil, à Assembleia da República, para efeitos do disposto na alínea *f* do art. 166º, informação referente ao processo de construção da união europeia”.

Como se observa, os dois preceitos encontram-se cruzados e têm de ser lidos em conjunto: o poder de apreciação da Assembleia — manifestamente colocado fora do seu lugar próprio¹³ — prende-se com o poder-dever de informação do go-

verno. Não se estipula uma intervenção parlamentar *a priori*, nem sequer *a posteriori* sobre os actos ou sobre certos tipos de actos normativos comunitários; menciona-se tão-só, genericamente, a participação de Portugal “no processo da união europeia”. Tudo ainda dependente de regulamentação por lei, a aprovar por maioria simples (se não se aproveitar a já existente e quase platónica Lei n. 111/88, de 15 de dezembro).

Pode supor-se, por conseguinte, que vai continuar a situação vinda desde 1986 de alheamento do Parlamento das decisões comunitárias, afastamento extraordinariamente grave quando os órgãos da Comunidade ou da futura União pratiquem actos sobre matérias da sua competência legislativa reservada (arts. 164º, 167º e 168º da Constituição). E como Maastricht, sem embargo da subsidiariedade, se estende a quase todas as áreas políticas, económicas, sociais e culturais, a Assembleia cada vez mais ver-se-á, na prática, desapossada de poderes que lhe são constitucionalmente conferidos.

Na França e na Alemanha as recentes revisões procuraram responder a preocupações similares, impondo, em termos peremptórios, a pronúncia dos respectivos Parlamentos sobre os projectos de actos comunitários que comportem disposições de natureza legislativa. Em Portugal, o legislador de revisão — apesar de advertido — não o quis fazer e, se não pôs a verdade *formal* em sintonia com a verdade *real*¹⁴, pelo menos não foi diligente em evitar a subversão dos princípios constitucionais da reserva de lei e da reserva de competência parlamentar.

O défice democrático, que já se verificava entre nós na construção europeia, não vai ser reduzido e, pelo contrário, agravado. Assim como vai acentuar-se, por essa via, a crescente governamentalização do sistema político.

19. Lamentável deve ainda considerar-se não ter a revisão incluído no art. 229º uma alínea relativa à participação das regiões autónomas na definição e na execução de actos comunitários a elas especificamente respeitantes (além de que poderia ter-se aproveitado a oportunidade para ultrapassar alguns problemas atinentes à transposição e à execução regional de directivas).

20. Uma última modificação operada em 1992 incidiu sobre o art. 284º, de sorte a distinguir entre revisão constitucional *ordinária* e revisão constitucional *extraordinária* — aquela a efectuada ao fim de cinco ou mais anos após a revisão anterior e esta a que pode ser realizada a todo o tempo por assunção de poderes de revisão por quatro quintos dos deputados em efectividade de funções.

Parece uma alteração voluntária, porque nada acrescenta à faculdade de assunção por quatro quintos; nem se enxerga diferença de natureza ou de regime, aberto o processo, entre revisão *ordinária* e revisão *extraordinária*.

Ter-se-á desejado, ao que parece, assegurar a realização a partir de 1994 de nova revisão sem necessidade de deliberação prévia do Parlamento. Mas, em rigor, nem isso, porque antes de publicada e entrada em vigor esta Lei Constitucio-

nal n. 1/92 nenhuma revisão era ou deixava de ser qualificada como ordinária ou extraordinária e, por consequência, em 1994, funcionarão inteiramente os mecanismos de revisão anteriormente previstos. Ou seja: em 1994 só com a maioria de quatro quintos dos deputados em efectividade de funções, e não automaticamente a partir de 8 de julho (em que se perfarão cinco anos sobre a publicação da Lei Constitucional n. 1/89), poderá iniciar-se uma quarta revisão da Constituição de 1976.

Notas:

- 1 — Aliás, em rigor, estavam aí grandes opções ou “reformas” de fundo que, na pureza do Programa do Movimento das Forças Armadas, teriam de ser deixadas para a fase de institucionalização do novo regime (embora se saiba que não sucedeu assim com outras grandes “reformas”).
- 2 — V., principalmente, *A Constituição de 1976 — Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais*, Lisboa, 1978; e *A Constituição Portuguesa e o Ingresso nas Comunidades Europeias*, obra colectiva, Lisboa, 1981, pp. 81 e segs.
- 3 — Cfr. a obra colectiva *A Europa após Maastricht — Ciclo de Colóquios*, Lisboa, 1992, e ainda as diferentes perspectivas de *Paulo de Pitta e Cunha*, “Reflexões sobre a União Europeia”, in *Revista da Banca*, janeiro-março de 1992, pp. 111 e segs., e de *Francisco Lucas Pires*, *Introdução a Tratados que Instituem a Comunidade e a União Europeia*, Lisboa, 1992.
- 4 — As implicações constitucionais de Maastricht em Direito comparado dos países comunitários foram e continuam sendo objecto de estudos e colóquios. Entre estes avulta o realizado em Aix-en-Provence em 18 e 19 de setembro de 1992. Muito importante foram as três decisões do Conselho Constitucional francês sobre o assunto. Cfr., além do número especial da *Revue Française de Droit Constitutionnel*, *François Luchaire*, “L’Union Européenne et la Constitution”, in *Revue du Droit Public*, 1992, pp. 956 e segs.; *Constance Grewe e Hélène Ruiz Fabri*, “Le Conseil Constitutionnel et l’intégration européenne”, in *Revue Universelle des Droits de L’Homme*, 1992, pp. 277 e segs.; *Juan Fernando Lopez Aguilar*, “Maastricht y la problematica de la reforma de la Constitución”, in *Revista de Estudios Políticos*, n. 77, julho-setembro de 1992, pp. 57 e segs.
- 5 — Assim, de certa maneira, *Francisco Lucas Pires*, *op. cit.*, pp. 5 e segs.
- 6 — Resolução n. 18/92, de 12 de junho. V. o debate in *Diário*, 6ª legislatura, 1ª sessão legislativa, 1ª série, n. 67, reunião de 22 de maio de 1992, pp. 2.186 e segs.; n. 68, reunião de 26 de maio de 1992, pp. 2.226 e segs.; e n. 75, reunião de 11 de junho de 1992, pp. 2.460 e segs. Alguns dias antes, a comissão parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias emitira, por unanimidade, um parecer no sentido da necessidade de revisão: v. *Diário*, 6ª legislatura, 1ª sessão legislativa, 2ª série-A, n. 42, pp. 807 e 808.
- 7 — V. os textos em conjunto, na separata n. 12/VI do *Diário da Assembleia da República*, de 9 de outubro de 1992.
- 8 — As actas das reuniões da comissão estão todas publicadas no *Diário da Assembleia da República*, 2ª série, ns. 1 a 15-RC.
- 9 — V. o debate no *Diário*, 6ª legislatura, 2ª sessão legislativa, 1ª série, n. 14, reunião de 17 de novembro de 1992.
- 10 — Nem havia contradição entre a nossa posição de agora e a que tínhamos sustentado em 1980 contra o referendo para rever a Constituição.

Em 1980, o referendo devia realizar-se, segundo os seus defensores, à margem do processo constitucionalmente estabelecido de revisão (que era só o processo parlamentar), para vencer os bloqueamentos formais e materiais que, diziam, este encerrava; estava associado a uma corrente de luta contra a Constituição de 1976; e aparecia num clima de instabilidade política (de rescaldo da agitação revolucionária de 1974-1976, mas com sinal oposto) que fazia temer pelo Estado de Direito democrático.

Ao invés, em 1992, só poderia ocorrer referendo se a Constituição antes fosse revista pela Assembleia; já não se punha em questão a Constituição; e a democracia representativa, a despeito de tudo, já se encontrava institucionalizada e consolidada.

- 11 — Com o acrescento de uma referência à democracia.
- 12 — Não se trata, naturalmente, de reciprocidade na aceção clássica do Direito Internacional das relações bilaterais.
- 13 — O Partido Socialista pretendia que ficasse no art. 164º (de “competência política e legislativa”), o Partido Social-Democrata no art. 165º (de “competência de fiscalização”). Acabaria por se quedar no art. 166º (de “competência relativa e outros órgãos”...).
- 14 — Para parafrasear uma expressão de *Fezas Vital* em 1945, aquando da revisão da Constituição de 1933, que atribuiu ao governo poder legislativo normal (que, na prática, já possuía).